DIFERENCIAL SALARIAL PÚBLICO-PRIVADO E DESIGUALDADE DOS RENDIMENTOS DO TRABALHO NO BRASIL

Ana Luiza Neves de Holanda Barbosa*
Pedro Herculano G. F. de Souza*

1 INTRODUÇÃO

Assim como ocorre em diversos países, no Brasil os empregados do setor público tendem a ter, em média, rendimentos superiores aos dos trabalhadores do setor privado, mesmo quando se comparam trabalhadores com atributos semelhantes. Uma possível explicação para essa discrepância salarial trata das diferentes regras e restrições defrontadas por cada setor. Enquanto o setor público está sujeito a restrições políticas e institucionais, o setor privado é caracterizado, em geral, por restrições associadas ao problema de maximização de lucro. Assim, o diferencial de salários entre o setor público e o setor privado pode ser uma indicação de existência de segmentação no mercado de trabalho.

Sob essa ótica, a atual vantagem dos empregados públicos pode ser atribuída a dois conjuntos de fatores: *i*) a segmentação do mercado de trabalho permite que o setor público estabeleça salários mais altos que os de trabalhadores equivalentes no setor privado; e *ii*) os trabalhadores do setor público têm mais educação e por isso podem ocupar postos que requerem maior qualificação. O primeiro conjunto reflete diferenças nas regras de determinação de salários para trabalhadores com características semelhantes, denominado aqui *efeito-segmentação*, mas também conhecido como efeito-preços, ao passo que o segundo está associado a um efeito da composição da força de trabalho em cada setor, denominado simplesmente *efeito-composição*.

Apesar do papel importante do rendimento do trabalho na queda da desigualdade de renda domiciliar *per capita* no Brasil na última década, pouco se sabe sobre o papel dos rendimentos dos funcionários públicos nesta redução.[1] Portanto, esta nota tem dois objetivos. O primeiro é o de analisar a evolução do diferencial de salários entre os setores público e privado no Brasil ao longo do período 1995-2011. O segundo objetivo é o de estimar a contribuição específica do diferencial salarial público-privado para a desigualdade na renda

* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

1. Grande parte da literatura já apontou importantes fatores responsáveis pela trajetória de queda da desigualdade da renda domiciliar *per capita* no Brasil iniciada no ano de 2001 (Soares, 2011, 2010; Hoffmann, 2009; Barros, Foguel e Ulyssea, 2007). A evidência empírica sugere que as transferências públicas de renda, com ênfase nas aposentadorias e pensões e no Programa Bolsa Família (PBF), foram responsáveis por aproximadamente um terço da queda da desigualdade. Do restante, os rendimentos associados ao mercado do trabalho, além do salário mínimo (SM), são responsáveis por cerca da metade da redução da desigualdade da renda domiciliar *per capita* (Soares, 2011).

do trabalho no Brasil no mesmo período, seguindo a mesma estrutura de argumentação de Souza e Medeiros (2012).[2]

2 BASE DE DADOS E ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Os dados utilizados nesta nota são provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para os anos de 1995 a 2011, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja amostra é desenhada para representar praticamente toda a população do Brasil.[3]

Para comparar os salários entre os dois setores, as definições de trabalhadores usadas nesta nota permitem que os grupos comparados sejam mais homogêneos no que diz respeito a atributos pessoais dos trabalhadores, critérios de remuneração, forma de organização do trabalho, natureza da atividade e representação política. Assim, entende-se por trabalhadores do setor público as pessoas de 18 anos ou mais que em seu trabalho principal são funcionários estatutários civis, qualquer que seja o nível de governo. Por sua vez, os empregados comparáveis do setor privado se referem a todos os empregados formais de 18 anos ou mais, ou seja, com carteira de trabalho assinada na ocupação principal. O restante dos trabalhadores compreende os empregados informais do setor privado, militares, trabalhadores domésticos, trabalhadores agrícolas, trabalhadores por conta própria, empregadores e afins (Souza e Medeiros, 2012).

Somados, os dois grupos comparados corresponderam a mais de 47% da força de trabalho ocupada no Brasil em 2011, havendo um aumento significativo em relação ao ano de 1995, quando essa parcela de trabalhadores representava 37,7% do total ocupado. A tabela 1 apresenta algumas estatísticas descritivas para esses grupos de trabalhadores em dois momentos diferentes, 1995 e 2011.

TABELA 1
Estatísticas descritivas (1995 e 2011)

	Emprego		Renda do trabalho[1] (R$)	Gini	(%) ensino superior
	(Milhões)	(%)			
2011					
Setor público					
Funcionários públicos (def. restrita)	6,0	7,5	2.274	0,486	45,6
Setor privado					
Ocupados formais do setor privado	31,8	40,1	1.325	0,386	13,4
Outros trabalhadores	41,6	52,4	1.134	0,542	7,5
Total	**79,4**	**100,0**	**1.296**	**0,489**	**12,8**
1995					
Setor público					
Funcionários públicos (def. restrita)	4,2	7,4	1.763	0,510	28,3
Setor privado					
Ocupados formais do setor privado	17,2	30,3	1.399	0,483	7,9
Outros trabalhadores	35,3	62,2	1.029	0,618	3,8
Total	**56,7**	**100,0**	**1.196**	**0,576**	**6,9**

Fonte: PNADs 1995 e 2011.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Valores de setembro de 2011.

2. A nota técnica anterior aponta a contribuição dos rendimentos do funcionalismo público na distribuição de renda domiciliar *per capita* do Brasil ao longo do período 1995-2009.

3. Para realizar comparações com dados anteriores a 2004, foram retiradas as informações dos indivíduos moradores da área rural da região Norte, não coberta pela PNAD até 2003. Em anos censitários, como foram os de 2000 e 2010, o IBGE não realizou a PNAD.

A variável correspondente aos salários, a renda do trabalho, é a renda mensal, estritamente positiva, recebida pelos trabalhadores de seu trabalho principal. Os funcionários públicos têm rendimentos médios bem superiores aos dos demais trabalhadores e essa diferença aumentou ao longo do tempo. Enquanto no ano de 1995, o funcionalismo público recebia 26% a mais do que o trabalhador do setor privado, em 2011, este diferencial aumentou para quase 72%. A exclusão de alguns setores na definição de ocupados formais privados comparáveis aumenta os salários médios do grupo, mas ainda assim permanece uma diferença substantiva em relação ao setor público.

Essas diferenças entre médias, porém, devem ser tratadas com cautela. O simples fato de pertencer ao setor público não assegura remunerações maiores a um trabalhador. Embora as desigualdades internas de cada rendimento tenham se reduzido entre 1995 e 2011, as mesmas continuam altas nesse último ano, com coeficientes de Gini bem acima de 0,386 em todos os grupos comparados. Outra peculiaridade do setor público brasileiro é que o mesmo tende a ser composto, predominantemente, por trabalhadores com qualificação superior à do restante da força de trabalho. De fato, nota-se que, em 2011, mais de 45% de seus trabalhadores tinham, como formação, o ensino superior completo. Para o setor privado, esta participação era de apenas 12,6% no mesmo ano. No ano de 1995, mais de 28% dos funcionários públicos tinham ensino superior enquanto no setor privado, somente 7,9% dos funcionários tinham o diploma.

3 DIFERENCIAL DE SALÁRIOS ENTRE O SETOR PÚBLICO E O SETOR PRIVADO

Há diversas alternativas para se calcular o diferencial entre os salários médios do setor público e o do setor privado.[4] O gráfico 1 mostra a evolução do diferencial salarial entre os setores público e privado ao longo do período 1995-2011. São três as medidas alternativas analisadas: *i*) diferencial bruto; *ii*) diferencial *contrafactual*- efeito-preço; e *iii*) diferencial *contrafactual* efeito-composição. A primeira medida (diferencial bruto) refere-se ao diferencial entre os salários médios dos dois setores; ou seja, é a diferença relativa nos salários do setor público e do setor privado, tomando-se o salário do setor privado como base.

O diferencial bruto, no entanto, pode trazer má interpretação na medida em que o mesmo pode refletir diferenças setoriais nas características dos trabalhadores (o efeito-composição) ou diferenças intrínsecas nas regras de remuneração em cada segmento do mercado de trabalho (o chamado efeito-preço). A forma de se verificar o diferencial público-privado devido ao efeito-preço, ou seja, a vantagem efetiva salarial do trabalhador do setor público, é comparar o salário entre trabalhadores similares nos dois setores. Tal metodologia consiste basicamente na estimação da remuneração *contrafactual* que cada empregado do setor público receberia caso trabalhasse no setor privado formal, e no cálculo do diferencial salarial para cada empregado do setor público, ou seja, o que chamamos de diferencial *contrafactual* (efeito-preço).

A terceira medida de diferencial reflete unicamente mudanças na composição, ou seja, nas características dos trabalhadores em ambos os setores. Neste caso, o efeito-preço é isolado, permitindo-se apenas variações nas características observáveis dos trabalhadores entre os dois setores. Tanto o *contrafactual* do efeito-preço quanto o do efeito-composição foram calculados com base na metodologia de Souza e Medeiros (2012).

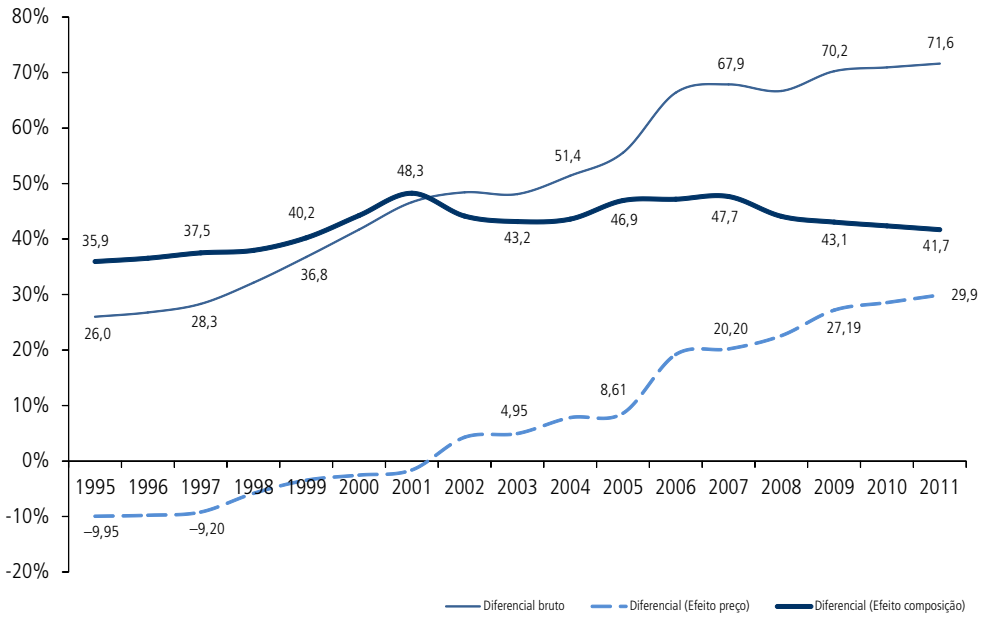
4. Em Foguel *et al.* (2000) há uma breve revisão de medidas alternativas de diferenças salariais; os autores também apresentam algumas relações entre estas medidas alternativas.

O gráfico 1 mostra que tanto o diferencial bruto quanto o diferencial associado ao efeito-preço se elevaram de forma contínua ao longo do período de análise. O diferencial salarial associado à composição sofreu quedas no período 2001-2002 e entre 2007 e 2011. Vale ressaltar alguns pontos interessantes. Nota-se, por exemplo, que o diferencial associado às características dos trabalhadores (efeito-composição) é superior ao diferencial relacionado ao efeito-preço. Até o ano de 2001, o diferencial devido ao efeito-composição foi um componente extremamente significativo para explicar o diferencial bruto. O diferencial associado à segmentação dos mercados de trabalho dos dois setores foi negativo neste período (de 1995 a 2001). Nota-se também que o aumento significativo do diferencial de salários público-privado entre 2005 e 2006 foi devido ao aumento do diferencial explicado pela segmentação dos mercados (efeito-preço). Vale ressaltar também que o diferencial bruto aumentou muito pouco entre 2009 e 2011, reflexo da queda do diferencial devido à composição dos trabalhadores nos setores público e privado.

GRÁFICO 1

Evolução do diferencial de salários público e privado (1995-2011)

(Em %)



Fonte: PNADs de 1995 e 2011. Elaboração dos autores.

Obs.: Valores de setembro de 2011.

4 CONTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO DO SETOR PÚBLICO NA DESIGUALDADE DE RENDA DO TRABALHO

4.1 Coeficiente de concentração e pesos do rendimento observado na renda do trabalho

Como bem afirma Soares (2010), uma das vantagens de se usar o coeficiente de Gini como indicador de desigualdade de renda é a de que a sua variação pode ser decomposta de forma bastante simples por fontes diferentes de renda (Rao, 1969; Shorrocks, 1982). O coeficiente de Gini nada mais é que a soma ponderada dos chamados coeficientes de concentração, na qual os pesos de ponderação são os próprios pesos de cada fonte de renda na renda total. O coeficiente de concentração indica quão regressiva ou progressiva é uma fonte de renda. Quanto mais regressiva (pró-rico) é uma renda, mais próximo de um (+1) é seu coeficiente de concentração; quanto mais progressiva (pró-pobre) é uma renda, mais próximo de menos um (–1) é o coeficiente a ela associado. Se todos na população recebem o mesmo valor de uma dada fonte de renda, seu coeficiente de concentração é zero (Kakwani, 1974).

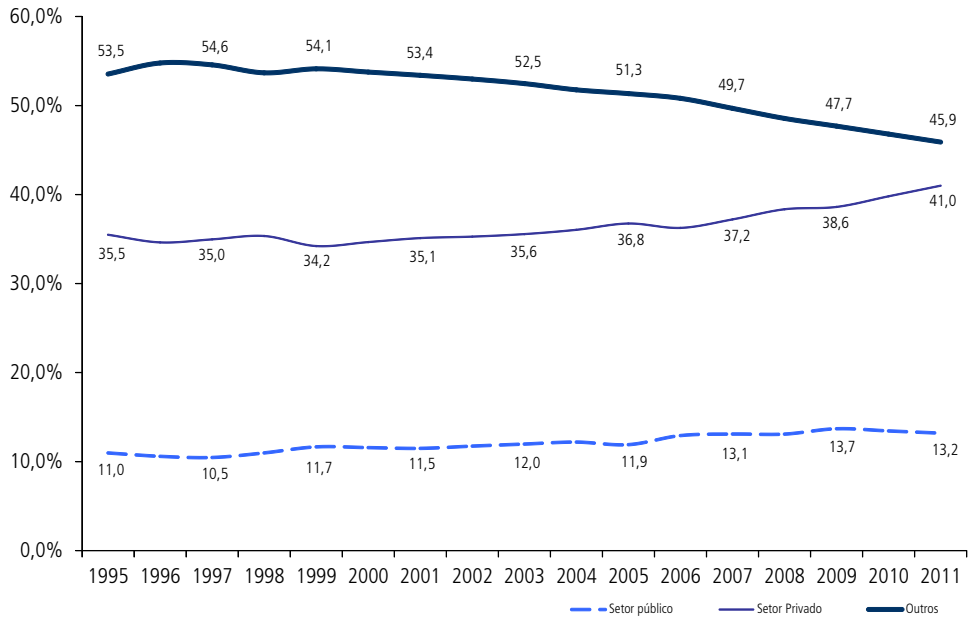
Nesta nota, a decomposição da renda do trabalho é dada pelos rendimentos dos funcionários públicos, rendimentos dos trabalhadores ocupados formais e rendimentos de todos os outros trabalhos, com análise focada para a primeira fonte de renda.

Os três gráficos seguintes apresentam, respectivamente, a proporção dos rendimentos médios em relação à renda do trabalho, o coeficiente de concentração de cada fonte de renda do trabalho e a contribuição relativa no coeficiente de Gini medido para a renda do trabalho. Nota-se, pelo gráfico 2, que a participação do setor público na renda do trabalho apresentou um leve aumento ao longo do período; de 11%, em 1995, para mais de 13% em 2011. Importante observar que a evolução da participação do rendimento *contrafactual* funcionário público foi bastante semelhante ao seu rendimento médio de fato observado do setor público, ficando um pouco abaixo do observado entre 2005 e 2011. Os rendimentos dos trabalhadores formais aumentaram em participação da renda do trabalho e os dos outros trabalhos declinaram neste período.

GRÁFICO 2

Proporção dos rendimentos médios na renda do trabalho (1995-2011)

(Em %)



Fonte: PNADs de 1995 e 2011. Elaboração dos autores.

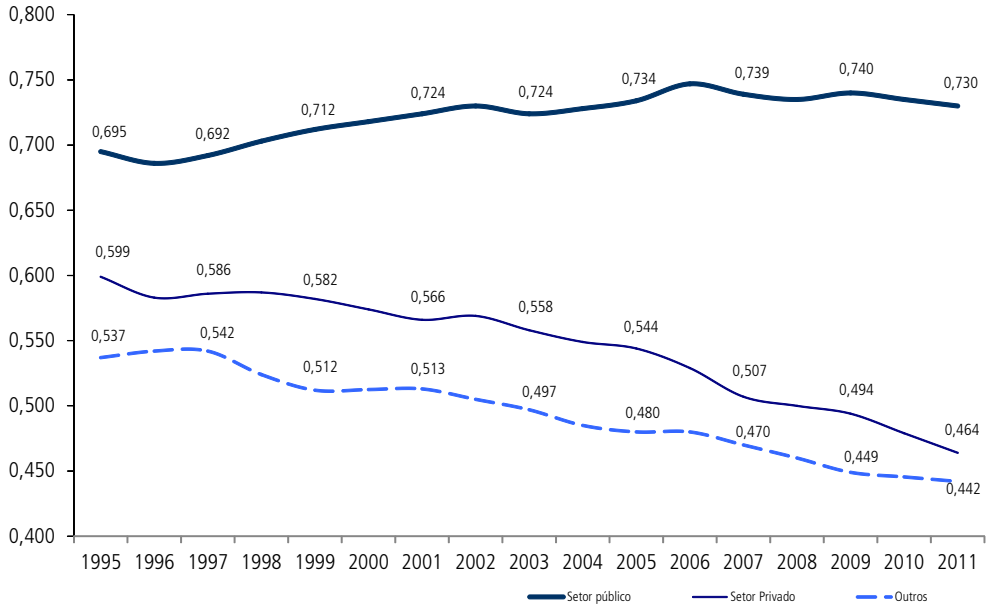
Obs.: Valores de setembro de 2011.

Além de aumentar como percentual total da renda do trabalho, a remuneração do funcionalismo público ficou mais mal distribuída, com o coeficiente de concentração subindo de 0,695, em 1995, para 0,740, em 2011 (gráfico 3). Com isso, a remuneração dos funcionários públicos, que era responsável por 13% da desigualdade de rendimentos do trabalho em 1995, teve uma elevação de participação na desigualdade de renda do trabalho para 19,7% em 2011 (gráfico 4).

GRÁFICO 3

Coeficientes de concentração (1995-2011)

(Em %)

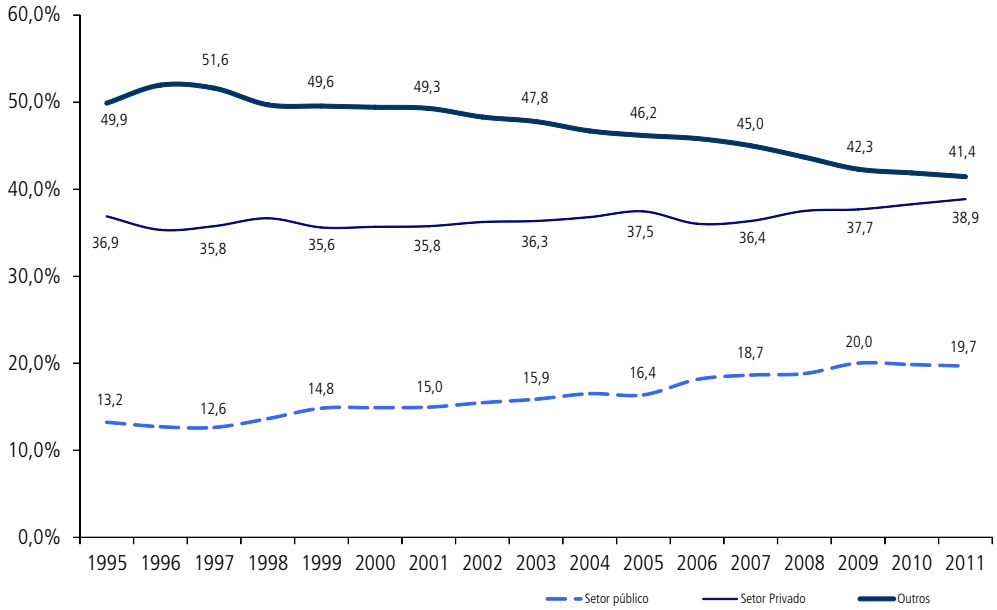


Fonte: PNADs de 1995 e 2011. Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de setembro de 2011.

GRÁFICO 4

Contribuição relativa para o Gini (1995-2011)

(Em %)



Fonte: PNADs de 1995 e 2011. Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de setembro de 2011.

4.2 Contribuição do diferencial na desigualdade de renda do trabalho

Parte da desigualdade total na distribuição de renda do trabalho pode ser atribuída ao diferencial público-privado. O foco no diferencial faz com que o efeito-composição da força de trabalho nos dois setores seja, na medida do possível, controlado, e a contribuição para a desigualdade do efeito-segmentação, isolada. Portanto, a análise da contribuição do diferencial na desigualdade fica centrada no diferencial associado à segmentação dos mercados de trabalho dos dois

setores, isto é, na diferença entre o salário médio observado do funcionário público e o seu *contrafactual,* no salário que o funcionário público receberia se trabalhasse no setor privado.

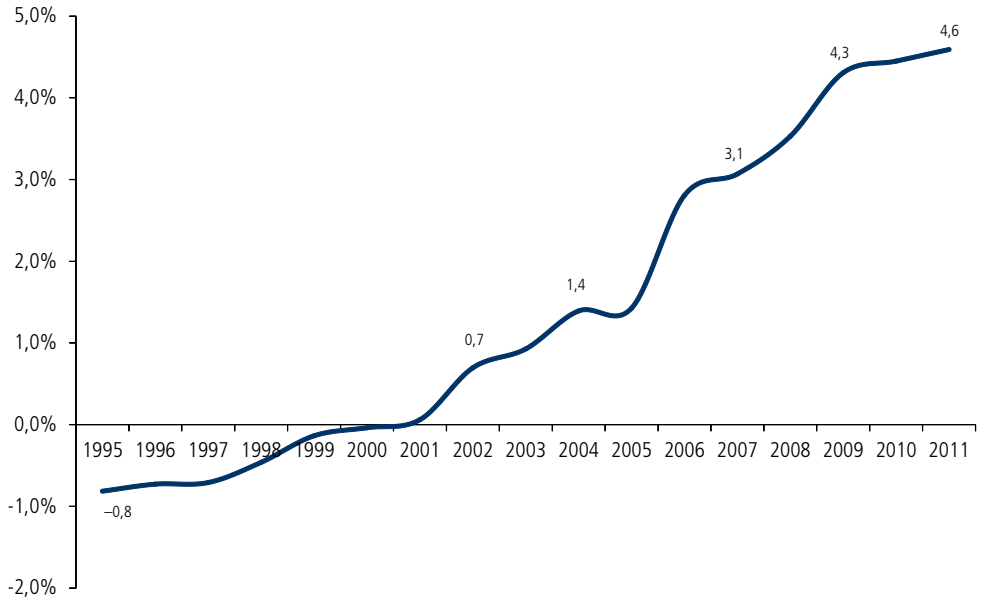
A decomposição por fatores da distribuição de renda do trabalho feita aqui trata, portanto, do diferencial estimado como um desses fatores, ou seja, como se fosse um rendimento adicionado ou subtraído dos salários dos empregados do setor público.

O gráfico 5 mostra que a contribuição relativa do diferencial salarial público-privado na desigualdade da renda do trabalho aumentou ao longo do período 1995-2011. Os resultados indicam que a segmentação do mercado de trabalho, que resulta em uma vantagem salarial aos empregados públicos, contribuiu em cerca de 4,5% da desigualdade total no ano de 2011; em 1995, este percentual era de –0,8%. Esse aumento se deve basicamente ao aumento do coeficiente de concentração do diferencial público-privado na medida em que o peso do rendimento observado e o *contrafactual* do setor público mantiveram-se estáveis ao longo do período de análise (gráfico 2).

GRÁFICO 5

Contribuição relativa para o Gini (1995-2011)

(Em %)



Fonte: PNADs de 1995 e 2011. Elaboração dos autores.
Obs.: Valores de setembro de 2011.

5 CONCLUSÕES

Tal como ocorre em outros países, no Brasil os empregados do setor público tendem a receber rendimentos superiores aos dos empregados do setor privado. Essa diferença está relacionada a dois fatores. O primeiro é um efeito-composição, que ocorre porque a força de trabalho do setor público é composta por trabalhadores de maior nível educacional. O segundo é um efeito-segmentação, cuja implicação para a determinação dos preços do trabalho se manifesta na existência de um diferencial salarial, na média favorável aos trabalhadores públicos, mesmo quando comparados a trabalhadores privados com características similares às suas.

O diferencial salarial associado à segmentação público-privada é evidência da atuação de componentes institucionais na determinação das desigualdades salariais no mercado de trabalho (Souza e Medeiros, 2012). Ao longo do período 1995-2011, este diferencial se tornou mais concentrado, havendo uma elevação de sua contribuição para a desigualdade de renda do trabalho.

A decomposição de fatores da distribuição indica que a contribuição de outras fontes de rendimento para a desigualdade total é muito superior à contribuição dos diferenciais salariais. Enquanto a distribuição observada dos rendimentos dos trabalhadores formais do setor privado contribuiria com algo em torno de 37% da desigualdade da renda do trabalho, os rendimentos dos empregados do setor público, já descontado o diferencial estimado, contribuiria com 14%. Consequentemente, o tamanho relativo e os efeitos da composição da força de trabalho nos dois setores são muito mais importantes para a desigualdade que os efeitos da segmentação do mercado de trabalho nesses dois setores.

Uma dimensão a ser explorada de forma mais detalhada trata da desigualdade de rendimentos intrassetor, ou seja, desigualdade dentro do próprio setor público. Uma análise mais aprofundada do diferencial de rendimentos dos trabalhadores entre diferentes esferas e poderes de governo e regiões pode auxiliar no entendimento do papel do setor público na desigualdade de renda brasileira.

REFERÊNCIAS

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. p. 17-40. v. 2.

FOGUEL, M. N. *et al*. The public-private wage gap in Brazil. **Revista brasileira de economia**, v. 54, n. 4, p. 433-472, out./dez. 2000.

HOFFMANN, R. Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar *per capita*. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 18, n. 1 (35), p. 213-231, abr. 2009.

KAKWANI, N. C. A note on the efficient estimation of the new measures of income inequality. **Econometrica**, v. 42, n. 3, p. 597-600, 1974.

RAO, V. M. Two decompositions of concentration ratio. **Journal of the royal statistical society**, Series A (General), v. 132, n. 3, p. 418-425, 1969.

SHORROCKS, A. Inequality decomposition by fator componentes. **Econometrica**, v. 50, n. 1, p. 193-211, jan. 1982

SOARES, S. A distribuição dos rendimentos do trabalho e a queda da desigualdade de 1995 a 2009. **Boletim mercado de trabalho**: conjuntura e análise, Rio de Janeiro: Ipea, n. 45, 2010 (Nota Técnica). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.

_____. **A desigualdade de renda de 1995 a 2009 e tendências recentes**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede), ago. 2011 (Texto para Discussão, n. 51). Disponível em:<http://www.proac.uff.br/cede/>.

SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M. **Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda *per capita* no Brasil**. 2012. Mimeografado.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DARÉ, E. F.; HOFFMANN, R. Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição dos rendimentos do funcionalismo público. **Boletim mercado de trabalho**: conjuntura e análise, Rio de Janeiro: Ipea, n. 53, 2012 (Nota Técnica). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.